

EN EL SIGLO XX*

HUMAN RIGHTS AND NATIONAL MINORITIES IN THE XXTH CENTURY

EDUARDO J. RUIZ VIEYTEZ
Instituto Derechos Humanos
Universidad de Deusto (Bilbao)

Fecha de recepción: 8-1-10
Fecha de aceptación: 10-2-10

Resumen: *El siglo XX es decisivo en la evolución de la protección jurídica de las minorías nacionales, principalmente en lo que se refiere al continente europeo. A su vez, la protección de minorías supondrá una vanguardia del desarrollo progresivo del Derecho internacional de los derechos humanos en la segunda mitad del siglo. Las dos contiendas mundiales y el desmoronamiento del bloque soviético marcan las tres grandes crisis colectivas que darán lugar a decisivas etapas en la formulación ideológica y la garantía jurídica de los derechos de los grupos minoritarios. Como consecuencia de estos y otros avatares políticos, el siglo XX ha alumbrado dos generaciones diferentes de normas protectoras de las minorías. Su comprensión y el análisis de su potencial actual pasan necesariamente por una adecuada contextualización de su creación y evolución a lo largo del pasado siglo.*

Abstract: *The XXth century is crucial in the evolution of the legal protection of national minorities, mainly in respect to the European continent. At the same time, minority protection will play a leading role in the step by step development of the International Human Rights Law in the second half of the century. The two world wars and the fall of the soviet block are the three main collective crises which will open decisive phases of the theoretical formulation and legal guarantee of the minority groups. As a result of these and other historical*

* Este trabajo ha sido realizado dentro del proyecto "Historia de los derechos. Siglo XX", financiado por el Banco de Santander y en el marco del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 "El tiempo de los derechos" (CSD2008-00007).

events, the XXth century has given birth to two different generations of regulations for minority protection. Its understanding and the analysis of their current potentialities require an adequate contextualization of their creation and evolution through the last century.

Palabras clave: minorías, pluralismo, Sociedad de Naciones, Naciones Unidas, Consejo de Europa

Keywords: minorities, pluralism, League of Nations, United Nations, Council of Europe

1. DERECHOS Y MINORIAS: CUESTIONES PRELIMINARES

El interés jurídico por la situación de los grupos minoritarios se encuentra en el origen histórico de la idea moderna de derechos humanos. La experiencia de la alteridad es la que fuerza a las sociedades tradicionales a replantearse algunas de sus asunciones morales y políticas básicas. A comienzos de la Edad Moderna, tanto el auge de los descubrimientos como la quiebra religiosa producida por la Reforma producen experiencias colectivas de alteridad que darían lugar paulatinamente a protecciones jurídicas de algunos ámbitos de libertad frente a los poderes dominantes en un momento y en un espacio determinados¹. Algunos de los grupos que conocemos en sentido clásico como minorías fueron, en consecuencia, objeto de una regulación fragmentaria, contextualizada y cambiante, pero que protegía determinados aspectos de su identidad frente al empuje del poder dominante al que estaban sometidos. Con el advenimiento y extensión de las ideas liberales y democráticas, la cuestión del tratamiento de las minorías fue haciéndose cada vez más nítida. En rigor, desde el punto de vista de los derechos humanos, la gestión de las minorías empieza realmente una vez que se consolidan los sistemas formalmente democráticos en los que, por definición, los grupos minoritarios carecen de la capacidad de hacer valer sus opciones en el juego numérico de mayorías.

En los albores del siglo XX, las cuestiones relativas a los derechos de las minorías no constituyen una novedad. Al contrario, la protección de grupos minoritarios se constata en términos positivos desde el nacimiento del Dere-

¹ C. R. FERNÁNDEZ LIESA, "La protección de las minorías en el Derecho internacional general. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional", en F. MARIÑO MENENDEZ, C. R. FERNÁNDEZ LIESA, y C. M. DÍAZ BARRADO, *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, p. 52.

cho internacional público. Sin embargo, el desarrollo acusado de las concepciones nacionales que tuvo lugar a lo largo del siglo XIX, así como la extensión de las formas democráticas ayudan a configurar un nuevo escenario. El siglo XX en Europa va a conocer un gran dinamismo en el tema de las minorías, adelantándose a otros desarrollos considerables en el campo de los derechos humanos y generando cuestionamientos del modo en el que se gestiona la diversidad en las sociedades democráticas.

Sintetizar los desarrollos políticos y jurídicos producidos en torno a los derechos de las minorías nacionales en el siglo XX constituye una labor osada. Solo puede realizarse dicha labor en tan breve espacio renunciando a una contextualización completa de cada desarrollo jurídico producido y con una acusada sobriedad. El tema es, en efecto, no solo apasionante desde un prisma intelectual, sino también extenso, pues acaba vinculándose con grandes cuestiones de debate en torno a los derechos humanos, su titularidad, su contenido, su ejercicio e incluso su legitimidad. Por un lado, el tema plantea importantes cuestiones definitorias y terminológicas relativas al sujeto o titular sobre el que pretendemos extendernos; cuestiones que no suelen plantearse al analizar otra suerte de derechos humanos. En segundo lugar, son también importantes las dudas que pueden manifestarse sobre la naturaleza de los derechos humanos que incluimos en esta descripción. Junto a la discusión sobre la colectividad de la titularidad, contenido o ejercicio de los derechos, subyace también un debate sobre su propia esencia como derechos específicos o como manifestaciones de índole cultural o identitaria de otros derechos humanos universalmente aceptados². En tercer lugar, los modos de producción de las fuentes de conocimiento de estos derechos podrían también ser analizados críticamente. Precisamente, uno de los dilemas de plantear la existencia de derechos humanos de las minorías es el de cómo asegurar que cualquier sociedad democrática se avenga a limitarse por ellos en su capacidad de decisión mayoritaria, cuando el interés jurídicamente protegido en estos casos solo beneficia directamente a un sector reducido de

² Sobre ambas cuestiones, extensamente A. DIAZ PEREZ DE MADRID, *La protección de las minorías en Derecho internacional*, Granada, Universidad de Granada, 2004, pp. 209-334. B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 25-49. K. HENRARD, *Devising an Adequate System of Minority Protection*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 2000. E. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 445-477.

la población. Por último, otra suerte de problemas se plantea en torno a la relación que guarda la protección tradicional de minorías a través de derechos humanos y la gestión democrática de la diversidad o, por mejor decir, de las diversidades. La aproximación que aquí se propone no pretende la resolución de las cuestiones planteadas, sino la exposición de los desarrollos producidos en el siglo XX, para lo que seguiremos un criterio cronológico.

Trabajar sobre la protección de determinadas identidades colectivas en clave diacrónica nos conduce a destacar los acontecimientos políticos, sociales o intelectuales que jalonan en cada momento del siglo el debate y la práctica en torno a las minorías y a la diversidad cultural. Pero debemos ser conscientes de que una descripción literaria no es suficiente para aprehender en su justa medida los procesos identitarios, las dinámicas culturales, lingüísticas, religiosas y nacionales o los sentimientos de pertenencia y exclusión que la Historia ha ido modelando en un tracto continuado y cierto, difícilmente perceptible desde el corto plazo. A su vez, el imaginario histórico colectivo es un importante factor de legitimación de las construcciones políticas. La organización colectiva de las sociedades europeas se ha moldeado a través de dinámicas de conquista, fusión, absorción o migración, pero también a partir de los relatos históricos y de las ideas políticas que se explicaban en ellos. En definitiva, la construcción de identidades, mayoritarias y minoritarias es un proceso siempre inacabado que deriva no tanto de la experiencia histórica cuanto de la percepción e interpretación ideológica que de la misma han hecho sus protagonistas.

Otra necesaria precisión es la del objeto de estudio. El concepto de Minoría Nacional, ampliamente utilizado sobre todo en el entorno europeo, dista de ser totalmente pacífico, puesto que son varias las interpretaciones propuestas del mismo y no se dispone de una definición legal internacionalmente aceptada. Si analizamos preliminarmente los diferentes tratados internacionales, documentos políticos, declaraciones unilaterales, constituciones o textos legales que han incorporado definiciones o propuestas de definición de este término, podemos concluir instrumentalmente que en Europa la idea de Minoría Nacional se refiere a colectivos que son minoritarios en una determinada sociedad en atención a sus características étnicas, lingüísticas o religiosas y cuyos miembros son nacionales del Estado en el que viven³. Este último elemento tiende a resaltarse para

³ Un desarrollo completo de las cuestiones definitorias puede verse en E. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, cit., 2006, pp. 177-298.



distinguir así estos grupos de las nuevas minorías motivadas por flujos migratorios recientes. Es decir, se subraya un elemento de orden histórico o temporal que en ocasiones se plasma en la exigencia de “lazos históricos con el Estado”, “lealtad” al Estado, o simplemente el vínculo jurídico que supone la nacionalidad. Ninguno de estos criterios está exento de problemas en su aplicación práctica y todos ellos son cuestionables respecto a su eficacia para definir el objeto que se pretende identificar. En cualquier caso, ha habido una voluntad de diferenciar el trato o el reconocimiento de los grupos minoritarios “tradicionales” de los Estados europeos respecto de las nuevas minorías que pueden formarse como consecuencia de los flujos migratorios recientes. Pero el debate sobre la confluencia de nuevas y viejas minorías pertenece más bien al contexto del siglo XXI, por lo que no será necesario referirse a él extensivamente.

Por último, dado que nuestro interés es estudiar la protección jurídico-humana de estos grupos, conviene identificar a priori qué suerte de discursos han justificado la misma. La justificación que ha guiado el reconocimiento jurídico de dicha protección no ha sido siempre la misma. Es precisamente en el siglo XX cuando esta justificación evoluciona más profundamente y combina varias perspectivas. Así, durante los siglos previos la protección de las minorías se establecía como un mecanismo de estabilidad política y social. Esta tendencia va a permanecer en el siglo XX, pero en el mismo aparecerán otra suerte de justificaciones que acompañarán en distinta medida a la anterior. Así, la protección de las minorías se explicará también por el valor de la dignidad humana que obliga a proteger los elementos de identidad esenciales de las personas, apareciendo así una justificación de los derechos de las minorías plenamente compatible con nuestra idea moderna de derechos humanos. A esta aproximación se añade tras los años sesenta la de la protección de la diversidad y del patrimonio cultural como factor positivo. Por último, en fechas mucho más recientes, aparecerá una última justificación de la protección de los derechos humanos de las minorías, más directamente ligada a la idea de democracia. Así, el reconocimiento de derechos a los grupos diferenciados se legitimará en parte aludiendo a la necesidad de participación política, cultural o social de todos los grupos en una sociedad democrática⁴. La combinación de estas cuatro justificaciones principales preside el devenir de los derechos de las minorías nacionales a lo largo del siglo XX en una evolución relevante no

⁴ S. SPILIOPOULOU, “Multiculturalism in Crisis?”, en E. RUIZ VIEYTEZ, y R. DUNBAR (eds.), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Humanitarian Net, Bilbao, 2007, pp. 45-46.

solo para este concreto sector de las minorías, sino para el conjunto de los derechos humanos. No en vano, el ámbito de la protección grupal constituye posiblemente una de las vanguardias teóricas y prácticas más destacadas del avance de los derechos humanos, también en nuestros días.

2. NACIONES, MINORÍAS E IMPERIOS EN LA ANTESALA DE LA GRAN GUERRA (1900-1914)⁵

A lo largo del siglo XIX, el principio de las nacionalidades había legitimado no solamente las aspiraciones nacionales de determinados pueblos europeos en clave de reunificación o secesión, sino que también había espolado las demandas de un nuevo acomodo interno por parte de un buen número de minorías nacionales. En uno u otro sentido, el siglo XIX acabaría en pleno proceso de consolidación de las identidades nacionales que disponían de una forma política propia, gracias a la evolución técnica en materia de transportes y comunicaciones y, sobre todo, a la popularización de la enseñanza básica y del servicio militar en las décadas precedentes al cambio del siglo. Era así fundamentalmente el Estado el que hacía nacionales⁶, en la misma medida en que algunas naciones iban haciendo sus propios Estados.

Las consecuencias prácticas del desarrollo del nacionalismo afectaron en diversa forma a las nacionalidades y minorías de Europa. En los Estados en los que se impuso el concepto de nación política las minorías internas sufrirían con el tiempo el intento de asimilación a la cultura dominante, como

⁵ Para la contextualización política e ideológica de las minorías en el periodo del cambio de siglo, pueden utilizarse las siguientes obras: M. CORNWALL, (ed.), *The Last years of Austria-Hungary, A Multinational Experiment in Early Twentieth-Century Europe*, University of Exeter Press, Exeter, 2002. N. DAVIES, *Europe: A History*, Pimlico, Londres, 1997. J. DUGAST, *La vida cultural en Europa entre los siglos XIX y XX*, Paidós, Barcelona, 2003. J. M. GAILLARD, y A. ROWLEY, *Historia de un continente. Europa desde 1850*, Alianza editorial, Madrid, 2000. B. MICHEL, *Nations et nationalisme en Europe Centrale, XIXe-XXe siècle*, Aubier, Paris, 1995. X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Movimientos nacionalistas en Europa. Siglo XX*, Editorial Síntesis, Madrid, 1998. X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa: 1914-1939*, Akal, Madrid, 2001. Y. SANTAMARIA y B. WACHE, *Du Printemps des Peuples à la Société des Nations. Nations, nationalités et nationalismes en Europe 1850-1920*, La Découverte, Paris, 1996. F. SEIBT, *La Fundación de Europa. Informe provisional sobre los últimos mil años*, Paidós, Barcelona, 2004. R. WINKS y J. NEUBERGER, *Europe and the making of modernity. 1815-1914*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2005.

⁶ J.M. GAILLARD, y A. ROWLEY, *Historia de un continente. Europa desde 1850*, cit., p. 68.

si se tratara de una auténtica liberación política. Al mismo tiempo, como consecuencia del concepto alternativo de nación cultural, surgirían en Europa movimientos nacionalistas que aspiraban a convertir sus pueblos en Estados o a disponer de alguna suerte de poder político interno. En cualquier caso, la nación se había convertido en el centro del debate político y el sentimiento nacional, en ocasiones a través de la participación en una comunidad minoritaria, catalizaba la creciente participación política⁷.

Ello no significa que no existiera un sentido europeo compartido, pero al mismo tiempo, Europa se nacionaliza paulatinamente y los jóvenes cuya etnia no coincidía con una nación o un Estado se encontraban con el dilema de asimilarse o cultivar su particularismo⁸. Cuando emerge el siglo XX el mapa europeo presenta una pléyade de situaciones minoritarias conflictivas y el debate sobre derechos de las minorías, tanto en algunos órdenes internos, como en el ordenamiento internacional se halla plenamente presente. Lo que en los siglos XVII y XVIII había consistido fundamentalmente en una protección jurídica a través de tratados internacionales de determinadas minorías religiosas, en el siglo XIX se había complementado con la protección internacional de minorías no solo religiosas, sino también nacionales⁹. La

⁷ El debate sobre las dos ideas tradicionales de nación se ha reabierto fugazmente tras la Recomendación 1735 (2006) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Vid.: B. AURESCU, "Cultural Nation versus Civic Nation: Which Concept for the Future Europe? A Critical Analysis of the Parliamentary Assembly's Recommendation 1735 (2006) on The Concept of Nation", *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, ECMI-Eurac, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2007, pp. 147-159. T.H. MALLOY, "Deconstructing the Nation for the 21st Century through a Critical Reading of the Parliamentary Assembly's Recommendation 1735 (2006)", *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, cit., pp. 161-177.

⁸ J.M. GAILLARD, y A. ROWLEY, *Historia de un continente. Europa desde 1850*, cit., pp. 79 y 88.

⁹ Sobre la evolución de la protección de minorías en los periodos anteriores al siglo XX, vid.: C.R. FERNANDEZ LIESA, "La protección de las minorías en el Derecho internacional general. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional", cit.. J. JACKSON-PREECE, "Minority rights in Europe: from Westphalia to Helsinki", *Review of International Studies*, núm. 23-1, 1997, pp. 75-92. S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, 1990. S. CASTELLA SUBIRATS, *La protección internacional de las minorías. El estatuto jurídico internacional de las minorías: una aproximación histórica al desarrollo normativo y la acción institucional*, Silva editorial, Tarragona, 2002. E. RUIZ VIEYTEZ, "The Protection of Linguistic Minorities: A Historical Approach", en *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, núm. 1, 2001. E. RUIZ VIEYTEZ, *La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.

lengua toma en cierto modo el relevo de la religión como factor principal de identidad colectiva en la Europa del siglo XIX y se convierte en la principal base objetiva de cohesión nacional de las naciones europeas¹⁰.

En los albores del siglo XX, la mitad occidental del continente se estructura en Estados nacionales consolidados, en los que prevalece una identidad mayoritaria basada fundamentalmente en la lengua y la cultura. Ello explica que las minorías existentes en dicha parte de Europa fueran en términos generales comunidades legitimadas en diferencias lingüísticas y culturales. Por el contrario, en la parte central y oriental del mapa europeo el territorio se halla sometido mayoritariamente a imperios multinacionales (ruso, austro-húngaro y otomano) con una acusada pluralidad interna, no solo lingüístico-cultural, sino también religiosa. Había sido precisamente la decadencia del Imperio otomano lo que había servido durante el siglo XIX para activar cláusulas a favor de determinadas minorías en diversos tratados internacionales, que permanecían vigentes en la nueva centuria¹¹.

La cuestión de las minorías y su protección cobraría, por tanto, más protagonismo en esta mitad oriental del continente, en la que la diversidad cultural se producía muchas veces sobre el mismo territorio. Los tres imperios citados contaban con una población muy heterogénea habituada relativamente a una convivencia religiosa o lingüística dentro de un mismo espacio político. Así sucedía en un buen número de provincias históricas (Bucovina, Crimea, Batchka, Banato, Macedonia, Bosnia, Transilvania, Istria o Tracia) y en numerosas ciudades europeas (como por ejemplo Presburgo, Temesvar, Lemberg, Adrianópolis, Sarajevo, Estambul o Tesalónica)¹². La pluralidad se

¹⁰ S. PETSCHEN VERDAGUER, *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental*, cit., p. 41.

¹¹ E. RUIZ VIEYTEZ, *La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea*, cit., pp. 32-34.

¹² En la materia de protección de minorías, la geografía política y la cartografía resultan ciencias auxiliares imprescindibles. Los atlas y directorios que mejor reflejan la situación geográfica y política de las minorías a lo largo del siglo XX son las siguientes: B. ANDERSON, A. PHILIPS, *et alia*, *World Directory of Minorities*, Minority Rights Group International, London, 1997. P. R. MAGOSCI, *Historical Atlas of East Central Europe*, University of Washington Press, Seattle, 1995. Y. PLASSERAUD (dir.), *Atlas des minorités en Europe. De l'Atlantique à l'Oural, diversité culturelle*, éditions autrement, Paris, 2005. J.F. SEGARD, y E. VIAL, *Nations, nationalismes, nationalités en Europe de 1850 à 1920*, Atlas, ellipses, Paris, 1996. A. SELIER y J. SELIER, *Atlas des Peuples d'Europe Occidentale*, La Découverte, Paris, 1995. A. SELIER y J. SELIER, *Atlas de los Pueblos de Europa Central*, Acento editorial, Madrid, 1995. C. SKUTSCH, (ed), *Encyclopedia of the World's Minorities*, Routledge, New York-London, 2005.

reflejaba también en las numerosas instituciones culturales que pertenecían a grupos nacionales o minoritarios diferentes de los que constituían la mayoría del imperio o de la provincia respectiva¹³. Paralelamente, en torno al cambio de siglo se acelera el proceso de recuperación y normalización de determinadas lenguas. El desarrollo literario y la estandarización empiezan a beneficiar a lenguas europeas que no son las oficiales de los Estados independientes (es el caso del noruego, el vasco, el bretón, el occitano, el estonio, el finés, el gaélico o el yiddish, entre otras¹⁴).

Con el ánimo de evitar la destrucción de estos entramados multinacionales (particularmente Austria), una corriente del socialismo austriaco desarrolló interesantes teorías sobre la protección de las minorías existentes en el Imperio habsbúrgico. Otto BAUER (1881-1938) y Karl RENNEN (1870-1950) apuntaron la conveniencia de articular su protección a partir de autonomías culturales o personales, en vez de fundamentar sus derechos sobre el territorio. El llamado austromarxismo no cuestionaba las fronteras políticas, evitaba referirse al principio de las nacionalidades y buscaban una garantía constitucional de autogobierno no territorial. Estas teorías no tuvieron eco práctico y la Primera Guerra Mundial las condenaría al olvido, pero en cierto modo han dejado un legado en el modo de aproximación a la cuestión minoritaria en algunos de los países europeos actuales.

3. PRIMERA CRISIS COLECTIVA Y LA EUROPA DE ENTREGUERRAS: INNOVACION Y DESEQUILIBRIO (1914-1939)

La Gran Guerra ha sido considerada como el momento más decisivo para la cuestión nacional de la historia Europea¹⁵. En el primer momento, la conciencia de clase, o las diferencias religiosas o lingüísticas, cedieron al impulso nacional o a la lealtad dinástica que motivaban los diferentes ejércitos. Solo con el transcurso de la contienda, algunos de los apoyos iniciales fueron dejando paso a descontentos justificados a veces en las diferencias nacionales de sus poblaciones. En cualquier caso, las realidades nacionales, incluyendo las minoritarias, jugaron un papel relevante desde el mismo comienzo del conflicto para legitimar las aspiraciones territoriales de las potencias en liza. El modo de entrada en

¹³ P. R. MAGOSCI, *Historical Atlas of East Central Europe*, cit., pp. 100-103.

¹⁴ J. DUGAST, *La vida cultural en Europa entre los siglos XIX y XX*, cit., p. 160-162.

¹⁵ X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín*, cit., p. 33.



la guerra de Italia y Rumania es una clara muestra de ello. Por norma general, los objetivos de las distintas potencias contravenían en algún momento el principio de las nacionalidades por intereses estratégicos, políticos o económicos, pero tendían a legitimarse en la existencia de minorías oprimidas o en la identidad nacional real o histórica de determinados territorios. La mayor novedad de este periodo para las minorías fue la reformulación del principio de las nacionalidades en el moderno concepto de autodeterminación, que adquiriría gran relevancia cuando el presidente norteamericano Woodrow WILSON (1856-1924) lo incluyó en los puntos con los que propugnaba las bases para la futura estabilidad de Europa. La intención inicial de WILSON no era la disolución de los imperios multinacionales, sino derivar la autodeterminación a alguna forma relativamente difusa de autogobierno¹⁶, pero la idea de adecuar las fronteras políticas a las fronteras nacionales o étnicas se convirtió en una fuente de legitimidad y guiaría en parte las negociaciones de los tratados de paz.

Los tratados de paz suponen un momento de extraordinaria relevancia, por cuanto dan paso a la creación de un sistema de protección de minorías novedoso y avanzado para su tiempo. Sin embargo, desde una perspectiva más global, puede señalarse que el tema de las minorías no ocupó un lugar importante en las conferencias de París¹⁷. Y ello a pesar de que en las conferencias de paz participaron de modo directo o indirecto representantes de diversas minorías europeas¹⁸. Prácticamente todas las naciones europeas, independientes o no, presentaron demandas territoriales expansivas que aspiraban a incorporar poblaciones con las que presuntamente compartían lengua o identidad nacional. Los territorios de población mixta o que habían cambiado su composición recientemente resultaban así particularmente conflictivos. La retórica política del momento que presuntamente inspiró los tratados era la adecuación de las fronteras políticas a las realidades étnicas o nacionales, pero ello se presentaba complicado en muchos supuestos. Como principio general, se buscó aplicar un trazado adecuado a las nacionalidades existentes. Ello hacía aconsejable otorgar la independencia a varias naciones (Polonia, Hungría, Finlandia, Estonia, Letonia o Lituania) o engrandecer otras (Italia, Rumania o Grecia). En algunos casos, se organizaron plebiscitos para que la población se expresara acerca de su pertenencia polí-

¹⁶ X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín*, cit., p. 59.

¹⁷ C. R. FERNANDEZ LIESA, "La protección de las minorías en el Derecho internacional general. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional", cit., p. 122.

¹⁸ X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Movimientos nacionalistas en Europa. Siglo XX*, cit., p. 65.



tica (Sleschwig, Carintia, Burgenland, Prusia Oriental o Alta Silesia). Sin embargo, en otros supuestos los intereses geopolíticos de los vencedores se impusieron al principio de las nacionalidades trazándose fronteras que contradecían los principios anteriores (Tirol del Sur, Eupen y Malmedy, Istria, la frontera oriental de Polonia, o las fronteras restrictivas de Hungría).

En cualquier caso, los tratados supusieron una profunda reestructuración del mapa político en Europa central y oriental. Desaparecieron los grandes imperios y surgieron nuevos países, mientras otros incorporaban nuevos territorios a costa de las potencias vencidas o del antiguo Imperio Ruso. Una consecuencia inmediata de estas modificaciones fronterizas fue que la población perteneciente a minorías nacionales en Europa centro-oriental se redujo sustancialmente. Si en 1914 uno de cada dos habitantes de dicho espacio se podía considerar miembro de una minoría lingüística, nacional o religiosa, en 1920 solamente uno de cada cuatro habitantes se hallaba en tal situación. Aún así, la presencia de las minorías seguía siendo numéricamente importante, especialmente en determinados Estados como Checoslovaquia, Rumania o la nueva Yugoslavia. Además, en el nuevo contexto, las minorías ya no vivían en imperios multinacionales, sino que se encontraban dentro de Estados jóvenes con una clara identidad nacional dominante. En añadidura, las minorías, sobre todo aquellas con Estado de referencia, tendían a ser vistas como una amenaza interna para la seguridad en sus propios países. Así, tras la primera Guerra mundial, las minorías que continuaron existiendo y las creadas a partir de las nuevas fronteras se vieron en un contexto político generalmente más duro que el existente durante el siglo XIX. El miedo a una posible desestabilización política por causa de las minorías no escapó a las potencias vencedoras, que decidieron imponer a los países de Europa central un sistema de protección internacional de las minorías que pudiera garantizar la estabilidad en la región.

La base jurídica del nuevo sistema descansaría en un cuerpo amplio de documentos que pueden ser clasificados en cuatro categorías diferentes:

- 1) Cinco tratados especiales de minorías entre las potencias aliadas y asociadas, por una parte, y los nuevos Estados independientes (Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia) o engrandecidos territorialmente (Rumania y Grecia), por otra¹⁹.

¹⁹ El primer documento de toda la serie es el tratado entre Polonia y las potencias aliadas y asociadas, de 28 de junio de 1919, que posteriormente serviría de modelo para el resto de tratados.

- 2) Capítulos sobre derechos de las minorías incluidos en cuatro tratados de paz entre las potencias aliadas y asociadas por una parte y Austria, Bulgaria, Hungría y Turquía, por otra.
- 3) Cuatro tratados posteriores sobre protección de minorías en la Ciudad Libre de Danzig (1920), las Islas Aaland (1921), la Alta Silesia (1922) y el territorio del Memel (1924).
- 4) Cinco declaraciones unilaterales formuladas por Albania (1921), Lituania (1922), Estonia (1923), Letonia (1923) e Irak (1932) en el momento de su incorporación a la Sociedad de Naciones. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional confirmó la obligatoriedad jurídica de estas declaraciones al mismo nivel que la de los tratados²⁰.

En consecuencia, la protección de minorías bajo supervisión internacional se extendía a un territorio que abarcaba una franja de norte a sur en la región centro-oriental europea, desde Estonia hasta Grecia, y que excluía por sus lados tanto a la Europa occidental como a la Unión Soviética. El espíritu que inspiraba este nuevo sistema era el de favorecer la seguridad internacional y la prevención de conflictos entre los Estados²¹. Esto no obstante, supone sin duda un avance importante en la internacionalización de las obligaciones de los Estados hacia sus propios súbditos y, en este sentido, un anticipo del desarrollo del futuro Derecho internacional de los derechos humanos. Los tratados referidos quedaban jurídicamente protegidos a través de una doble garantía interna e internacional. En el plano doméstico, las disposiciones de los tratados debían ser consideradas leyes constitucionales o fundamentales. Desde la perspectiva internacional, estas cláusulas quedaban bajo la garantía de la Sociedad de Naciones y no podían ser modificadas sin el consentimiento de los miembros del Consejo de dicha Sociedad²². El Tribunal Permanente de Justicia internacional tenía jurisdicción para resolver las diferencias de interpretación y ejecución de los tratados, así como para emitir opiniones consultivas sobre los mismos. La vigilancia de su cum-

²⁰ Dictamen consultivo relativo a las escuelas minoritarias en Albania, de 6 de abril de 1935.

²¹ J. M. BAUTISTA JIMENEZ, "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, p. 7.

²² J.M. BAUTISTA JIMENEZ, "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", *cit.*, pp. 13-14.

plimiento correspondía en clave política al Consejo de la Sociedad de Naciones²³.

Por lo que se refiere al contenido de los tratados, éstos incluyen la equiparación plena de los miembros de las minorías al resto de nacionales del Estado, sin discriminación alguna. Los tratados garantizan también el derecho a la enseñanza elemental en el propio idioma, libertad de enseñanza en la lengua de la minoría, así como de ayudas económicas del Estado cuando fueran necesarias para el mantenimiento de su propio idioma y cultura. A esto se añadían algunas cláusulas específicas dirigidas a minorías concretas²⁴.

El sistema descrito suponía una importante novedad para el Derecho vigente en la época, pero la vigilancia de su aplicación dependía de un procedimiento excesivamente rígido. Por esta razón, la Sociedad de Naciones desarrolló mecanismos más prácticos orientados a que la monitorización internacional de las cláusulas protectoras fuera más eficaz, como el derecho de petición y los comités de minorías del Consejo. En virtud del derecho de petición, cualquier Estado, asociación, minoría o individuo podía ofrecer información al Consejo de la Sociedad sobre presuntas infracciones de las cláusulas de minorías. Para el estudio de las mismas, se establecieron los comités de minorías²⁵ que, compuestos por representantes de de 3 o 4 Estados elegidos con criterios de equilibrio geográfico, examinaba las informaciones recibidas, siempre que el Estado concernido diera su consentimiento para ello. La contrapartida que podía tener la negativa estatal era precisamente el

²³ Sobre la Sociedad de Naciones y las minorías, *vid.*: P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Universidad Carlos III, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998. A. BA-LOGH, *La protection internationale des minorités*, Editions internationales, Paris, 1930. J.M. BAUTISTA JIMENEZ, "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", *cit.*, pp. 1-35. J. FOUQUES DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion: étude de droit des gens*, Dalloz, Paris, 1922. F. MARÍN, "Derecho internacional contemporáneo y protección de las minorías y de sus miembros", en P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, *cit.*, pp. 91-110. X. M. NUÑEZ SEIXAS, "La cuestión de las minorías nacionales en Europa y la Sociedad de las Naciones (1919-1939): el contexto histórico de la actuación de Pablo de Azcárate" en P. AZCARATE (ed.), *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, *cit.*, pp. 45-87.

²⁴ Se preveían disposiciones particulares para las minorías judías en los tratados con Grecia, Polonia y Rumanía; para las minorías musulmanas en los tratados con Grecia y Yugoslavia; para las minorías de los valacos del Pindus y las comunidades monásticas del Monte Athos en el tratado con Grecia; para los sículos y los sajones en el tratado con Rumania; para la Rutenia subcarpática en el tratado con Checoslovaquia.

²⁵ Resolución del Consejo de la Sociedad de Naciones de 25 de octubre de 1920.

hacer públicas las peticiones recibidas²⁶. Estos comités, con la ayuda pertinente del secretariado de la Sociedad de Naciones²⁷, podían acabar rechazando la petición, abriendo negociaciones con el Estado respectivo o incluyendo la petición en el orden del día del Consejo, lo que equivalía a hacerla pública. En tal caso, el Consejo podía adoptar decisiones sobre la base de un informe presentado por un relator²⁸.

La suerte de este sistema corrió paralela al complejo contexto político en el que tuvo que ser aplicado. En los primeros años posteriores a la guerra, el tema de las minorías nacionales conoció un desarrollo importante. Más allá de las concretas aplicaciones jurídicas, se desarrollan numerosos trabajos de investigación, cartográficos y estadísticos sin precedentes y de alguna manera se abre un campo temático en torno a la cuestión de las minorías nacionales en Europa²⁹. Los Estados más interesados en el funcionamiento de mecanismos de control eran aquellos que habían perdido territorios poblados por grupos de su nacionalidad dominante, por lo que Alemania y Hungría se convirtieron en los países con mayor interés en el desarrollo del sistema, mientras que Rumania, Polonia o Yugoslavia miraban este desarrollo con mayor desconfianza. Los grupos de minorías más activos a lo largo de todo el periodo serían las minorías alemanas y húngaras, pero también las minorías judías. No obstante, en la suerte del sistema no solo influirían factores geopolíticos internacionales, sino también las tradicionales relaciones sociales entre los grupos minoritarios y mayoritarios en el nuevo contexto, puesto que las nuevas minorías húngaras, alemanas o judías habían sido durante siglos grupos socialmente dominantes en sus respectivos territorios y mientras que las nuevas mayorías en muchos países estaban formadas por las clases sociales tradicionalmente inferiores, lo que avivaba algunos resentimientos seculares³⁰. En gran parte por ello, la reforma agraria fue otra de

²⁶ J.M. BAUTISTA JIMENEZ, "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", cit., p. 18.

²⁷ P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, cit., p. 196.

²⁸ Sobre el sistema de peticiones y su consolidación, vid.: C. R. FERNANDEZ LIESA, "La protección de las minorías en el Derecho internacional general. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional", cit., pp. 199-217. X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín*, cit., pp. 182-184.

²⁹ X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín*, cit., pp. 147-148.

³⁰ P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, cit., pp. 137-144. X. M. NUÑEZ SEIXAS, "La cuestión de las minorías nacionales en Europa y la Sociedad de las Naciones (1919-1939): el contexto histórico de la actuación de Pablo de Azcárate", cit., p. 48.

las grandes controversias que puso a prueba la utilidad del sistema de protección de minorías. Por último, la actitud de las distintas minorías era también diferente en función de su propia historia o geografía, aún en el caso de que pertenecieran al mismo grupo nacional.

Puede decirse que el sistema de protección de minorías funcionó razonablemente bien durante los años veinte. El mayor número de peticiones tuvo que ver con la reforma agraria, la utilización del idioma propio en las escuelas o en instancias públicas, o con actos de violencia directa contra los miembros de minorías³¹. La situación cambiaría de manera dramática en los años treinta, debido en parte a la profunda crisis económica de 1929, que agudizó la marea de regímenes dictatoriales en buena parte de Europa. Los nazis tenían intención de utilizar la cuestión de las minorías alemanas en el exterior como un instrumento de su particular estrategia política. En realidad, el interés no estaba tanto en la suerte de dichas minorías, sino en el fortalecimiento de una estrategia expansionista, pero la estrategia nazi rompió la coalición tácita de las minorías alemanas y judías (y húngaras) que habían hecho fuerza conjuntamente por el desarrollo del sistema, y Alemania decidió desvincularse de la Sociedad de Naciones. Así, aunque las minorías nacionales tuvieron poca importancia real en las aspiraciones nazis³², a partir de 1933 puede considerarse que el sistema se halla, por distintos factores, irreversiblemente tocado de muerte.

Aunque el sistema de protección de minorías bajo la Sociedad de Naciones terminó en fracaso, la responsabilidad del mismo no hay que buscarla tanto en las imperfecciones del propio sistema, cuanto en el difícil contexto en que éste tuvo que ser aplicado. No puede olvidarse la novedad de la experiencia planteada, en la que el procedimiento de peticiones por parte de las minorías contra un Estado constituía un avance revolucionario en el Derecho internacional clásico. La desconfianza de muchos gobiernos y el progresivo desprestigio de la propia Sociedad de Naciones obstaculizaron el funcionamiento del sistema y su efectividad. En cualquier caso, puede señalarse que el sistema de protección de minorías constituye el antecedente más importante de un sistema de protección de los derechos humanos en el Derecho internacional³³.

³¹ Entre 1921 y 1939 se presentaron casi 1000 peticiones: X. M. NUÑEZ SEIXAS, *Entre Ginebra y Berlín*, cit., pp. 191-192.

³² P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, cit., p. 140.

³³ J.M. BAUTISTA JIMENEZ, "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", cit., p. 19 y 26.

Mientras este sistema internacional era aplicado, se produjeron escasos desarrollos jurídicos en clave interna. La Constitución alemana de 1919 incluyó en su artículo 113 una novedosa previsión de respeto a los ciudadanos que tuvieran una lengua diferente al alemán, en particular para el uso de su propio idioma en la enseñanza, administración interior y tribunales. Por su parte, Estonia desarrolló a partir de 1925 un modelo de autonomía cultural inspirado en las propuestas de la vieja escuela austromarxista. Finalmente, España, en su Constitución de 1931 incluyó un sistema de diversidad lingüística y autonomías regionales que, en parte, estaba pensado para dar acomodo a algunas reivindicaciones de sus más importantes minorías.

4. LA SEGUNDA CRISIS COLECTIVA Y EL ECLIPSE DE LAS MINORIAS (1939-1989)

4.1. Guerra y posguerra: 1939-1960

La cuestión de las minorías tuvo una importancia reducida tanto en el estallido de la segunda guerra mundial, como en su desarrollo o conclusión. Esto no obstante, las minorías nacionales sirvieron hasta cierto punto como argumento retórico para legitimar algunos objetivos de guerra, lo que tendría profundas consecuencias a la hora de diseñar el escenario posbélico. La política expansiva de los nazis en Alemania condujo a la utilización de las minorías alemanas como punta de lanza de la necesidad de ampliar el *lebensraum*. La causa inmediata de la guerra, en torno a la situación de Danzig y del pasillo polaco, puede situarse en esta línea. Varios Estados que tenían ansias expansionistas basadas en la existencia de minorías propias en países vecinos, aprovecharon la guerra para llevar a cabo parte de sus aspiraciones y algunas naciones sin Estado pudieron acceder a la independencia temporalmente. En algunos casos, los reajustes fronterizos a los que dio lugar el llamado “nuevo orden” tuvieron en la situación de las minorías un claro soporte. Ahora bien, la política con respecto a las minorías tampoco resultó coherente, ni siquiera dentro de los países del Eje³⁴.

³⁴ Las aspiraciones irredentistas basadas en la existencia de minorías en países vecinos no solo inspiraron objetivos de guerra de las potencias del Eje o de la Unión Soviética. Cuando se acercaba el final de la guerra, tanto Francia (Valles de Aosta y Tenda) como Yugoslavia (Istria, Dalmacia, valle del Isonzo y Trieste) pretendieron y lograron parcialmente expandirse a costa de su vecina Italia con el mismo argumento.

Sin duda, el hecho más conocido de la contienda es la suerte trágica que corrieron determinadas minorías. Además del exterminio de una gran parte de las minorías judías de los países ocupados por los alemanes, también sufrieron el genocidio los gitanos, sin olvidar a las minorías y pueblos que fueron expatriados forzosamente de sus tierras en la Unión Soviética³⁵. El desplazamiento masivo de las minorías alemanas y la práctica desaparición de los judíos redujeron ostensiblemente el número y la fuerza de las minorías en Europa central con respecto a la situación previa a la guerra. Junto a ello, la utilización de las diferencias nacionales como excusa para el uso de la fuerza y, sobre todo, el recuerdo de las atrocidades cometidas en nombre de la superioridad racial, provocaron una importante reacción ideológica que reafirmó la dignidad de la persona humana y la inviolabilidad de sus derechos fundamentales. Como consecuencia, la perspectiva política dominante en la escena internacional tras el fin de la guerra sería eminentemente individualista y los derechos colectivos de los grupos o de las minorías serían vistos en lo sucesivo con mucha desconfianza, sobre todo por los países occidentales.

Los tratados de paz que pusieron fin al segundo conflicto no implicaron grandes cambios territoriales en el mapa europeo. Al contrario, de una filosofía de adecuación de las fronteras a las nacionalidades se pasa en 1945 al criterio de desplazar más las poblaciones que las fronteras. Con el mismo objetivo de conseguir la mayor homogeneidad posible, la estrategia adoptada fue radicalmente distinta. La desaparición casi absoluta de las minorías judías y la expulsión de millones de personas de sus lugares de poblamiento tradicional (sobre todo alemanes, polacos, eslovacos y ucraniano) redujo considerablemente la fuerza numérica de las minorías nacionales respecto al periodo anterior a la guerra.

Pero más importancia que la pérdida de fuerza numérica de las minorías tiene el cambio de paradigma ideológico que deriva del conflicto y de las atrocidades cometidas durante el mismo, que generan una fuerte convulsión en la conciencia colectiva. Con la excusa de la utilización de las cuestiones nacionalitarias por parte de quienes provocaron la guerra, los vientos de la inmediata postguerra no soplarían de modo favorable a la causa de las minorías europeas. Esto provocó que los desarrollos alcanzados durante la

³⁵ Chechenos, alemanes del Volga, tártaros de Crimea, ingusetios, calmucos, balkaros, karachevos y mesquetos.



época de la Sociedad de Naciones fueran abandonados³⁶, frente al empuje de la idea de dignidad humana entendida en clave individual y más bien desprovista de su componente cultural. La nueva aproximación sería eminentemente individualista y los enfoques colectivos sobre los derechos serán observados con reticencias, tanto en el ámbito filosófico como en el político. Al mismo tiempo, la fractura que siguió a la guerra entre los bloques occidental y oriental sirvió más para ahogar el debate sobre la protección de las minorías y los grupos que para activarlo. A pesar del lenguaje colectivista del bloque del Este, las aspiraciones minoritarias apenas tuvieron espacio para su expresión pública. A su vez, el hecho de que el bloque oriental estimulara retóricamente el discurso de los derechos colectivos, aumentaba la desconfianza hacia el mismo por parte del bloque occidental. Como consecuencia de todo ello, la cuestión de la protección jurídica de las minorías quedará relegada a un segundo plano del debate internacional, al menos hasta los años setenta.

La construcción de una nueva organización internacional que asegurara la paz y la seguridad se realizaría sobre las premisas ideológicas citadas, lo que explica que la protección de las minorías estuviera mayormente ausente en los debates mantenidos en Dumbarton Oaks o en San Francisco³⁷. En el proceso de redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea General decidió no incluir la cuestión de las minorías³⁸ y, en cambio, encargar al Comité Económico y Social el análisis del tema, lo que en la práctica expresa el desinterés de la comunidad internacional sobre la cuestión³⁹. El único guiño receptivo de las Naciones Unidas en estos primeros años fue la creación, como órgano subsidiario de la Comisión de De-

³⁶ G. PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law*, Consejo de Europa / European Center for Minority issues, Estrasburgo, 2002, p. 29. Con la excepción del régimen de las Islas Aland y del tratado de Lausana de 1923 sobre la protección de minorías en Turquía. Para el resto de casos, se entendió que la modificación sustancial de las circunstancias justificaba la pérdida de vigencia de los viejos tratados y declaraciones: Informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas a petición del Consejo Económico y Social: Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/367.

³⁷ P. AZCARATE, *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, cit., p. 311.

³⁸ Resolución 217 c (III), de 10 de diciembre de 1948, sobre la suerte de las minorías.

³⁹ C. R. FERNANDEZ LIESA, "Protección de las minorías en el Derecho internacional contemporáneo, con especial referencia a las minorías lingüísticas", en F. MARÍÑO MENENDEZ, C.R. FERNÁNDEZ LIESA y C.M. DIAZ BARRADO, *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, p. 221.

rechos Humanos, de una Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, compuesta por expertos independientes, que desde sus inicios impulsaría el debate sobre los derechos de las poblaciones minoritarias⁴⁰. El mismo olvido de las realidades minoritarias se encuentra en el nacimiento del Consejo de Europa como organismo regional competente en materia de derechos humanos. Solamente el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950, incluirá la “pertenencia a una minoría nacional” entre las razones por las que resulta prohibida toda discriminación.

Esta extrema parquedad de instrumentos en el orden multilateral no impide, sin embargo, que se produzcan algunos desarrollos jurídicos orientados a la protección de minorías específicas en cuatro rincones diferentes de Europa. Así, el llamado “Acuerdo De Gasperi-Gruber”, formalizado entre los gobiernos italiano y austríaco, el 5 de septiembre de 1946 obligaría al establecimiento de una autonomía legislativa y ejecutiva para la minoría germana del Tirol del Sur, garantizando derechos en materia lingüística, educativa y de función pública a los habitantes de lengua alemana de las provincias de Bolzano y Trento. En segundo lugar, el Memorándum de Londres de 5 de octubre de 1954, firmado por los gobiernos de Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Yugoslavia dividía la administración de la región de Trieste en dos zonas, una italiana y otra yugoslava, incluyendo cláusulas de no discriminación para las minorías cruzadas de ambos países, así como el derecho a la educación básica en lengua materna y el derecho de uso de ésta ante las autoridades administrativas y judiciales. La delimitación definitiva de las fronteras en esta zona no se produciría hasta la conclusión del Tratado de Osimo, entre Italia y Yugoslavia en 1975, en el que ambos Estados se comprometen a mantener en vigor las medidas adoptadas en 1954. De igual modo, en el antiguo ducado de Schleswig, los gobiernos de Alemania y Dinamarca emitieron sendas Declaraciones unilaterales en 1955 por las que se obligaban jurídicamente a respetar derechos lingüísticos y de participación a las respectivas minorías recíprocas. Por último, el 15 de mayo de 1955 se

⁴⁰ Sobre las minorías en el marco específico de las Naciones Unidas, vid.: I. O. BOKATO-LA, *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992. J.M. CONTRERAS MAZARIO, *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004. C. THOMPSON, “The protection of Minorities within the United Nations”, en S. TRIFUNOVSKA (ed.), *Minority Rights in Europe. European Minorities and Languages*, Asser press, La Haya, 2001, pp. 115-138.

firmó por las potencias aliadas el llamado Tratado de Estado de Austria, que garantiza a las minorías eslovenas y croatas de Carintia, Estiria y Burgenland la no discriminación, así como algunos derechos lingüísticos en los ámbitos educativo, administrativo y judicial.

4.2. Vientos de cambio y crisis: 1960-1989

Durante los años cuarenta y cincuenta pareció como si los conflictos relacionados con las minorías nacionales fueran cosa del pasado, de forma que el debate sobre los derechos de las minorías quedó así interrumpido. Sin embargo, el devenir político acabaría demostrando que esta discusión no había desaparecido, sino que se hallaba en estado latente. Los años sesenta y setenta serían el marco social y político que permitiría reactivar el debate, aunque los desarrollos jurídicos principales no aflorarían hasta los años noventa. La década de los sesenta marca un punto de inflexión para numerosos movimientos de corte nacionalista, localista o federalista que reivindicaban la protección de los derechos de las minorías en diferentes versiones. Algunas ramificaciones violentas de estos movimientos, inspiradas en parte en el proceso descolonizador, no hicieron sino llamar más la atención sobre determinados desacomodos minoritarios. Esto no obstante, los procesos de asimilación de las minorías en los distintos países europeos seguían avanzando como consecuencia del desarrollo económico, la universalización de la educación y de la televisión como nuevo medio de comunicación de masas. Además, en términos generales la asimilación no era percibida como un proceso negativo de pérdida de identidad, sino como una extensión de las oportunidades para progreso de todos los ciudadanos, idea que se refleja en los textos internacionales que regularían la integración de las personas inmigrantes, los refugiados o la condición de los pueblos indígenas.

Los movimientos de población tuvieron también una notoria influencia en el progresivo cambio de paradigma. Europa, tradicionalmente tierra de emigración, constituye tras la segunda postguerra un foco de atracción de trabajadores de la periferia política del continente o de antiguas colonias. Ello hizo caminar a algunos países desde el tradicional asimilacionismo a nuevas formas de gestionar la diversidad. Canadá sería el primer país del mundo en adoptar oficialmente el multiculturalismo como política pública en 1971, seguido por Australia en 1978, lo que tuvo también una cierta repercusión en algunos países europeos como Suecia, Países Bajos o el Reino Unido. Estas nuevas tendencias de valoración positiva de la diversidad se



reflejaron también en los debates que emergían en las instituciones internacionales en torno a la condición de las minorías, los pueblos indígenas y las nuevas minorías o “minorías visibles”. La revitalización del localismo, el incipiente ecologismo, el movimiento por los derechos civiles y un cierto revival étnico coincidieron también con reformas que profundizaban en la descentralización política. Así lo hizo Italia al aumentar sustancialmente el autogobierno del Tirol del Sur, Bélgica evolucionando progresivamente hacia un modelo federal, o España al reconocer en 1978 el derecho a la autonomía de sus nacionalidades. Incluso Francia procedió en los años ochenta a iniciar un tímido proceso de regionalización, mientras el Reino Unido intentaba, sin éxito, implementar un régimen de autogobierno para Escocia y Gales. Por el contrario, en Europa del Este solamente Yugoslavia y la URSS estaban organizadas de una manera en teoría sensible a las minorías, pero lastrada por una cultura política de fuerte centralización⁴¹.

Si los desarrollos jurídicos internos no proliferaron (más allá de la extensión de autonomías territoriales citada), en el ámbito internacional se produjeron algunas novedades. En Naciones Unidas, algunos convenios generales de derechos humanos incorporaban aproximaciones que permitían a las minorías una cierta defensa de sus intereses específicos⁴², pero sin duda el desarrollo jurídico más relevante de este periodo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 10 de diciembre de 1966, que incorpora un artículo 27 dedicado a reconocer los derechos de las personas pertenecientes a minorías:

“En aquellos Estados en los que existen minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, no se negará a las personas pertenecientes a tales minorías, en comunidad con otros miembros de su grupo, el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión o a usar su propio idioma”.

El artículo es el primer texto que reconoce expresamente a las minorías unos derechos concretos, con vocación universal. Bien es cierto que no habla de minorías nacionales, sino de otras tres categorías cuya definición tampoco avanza, aunque parece dar un sentido objetivo a su existencia. Es también destacable que el precepto está redactado en clave negativa, expresan-

⁴¹ Lo mismo puede predicarse respecto a Rumania en sus dos intentos de acomodar a la minoría húngara de Transilvania a través del autogobierno territorial.

⁴² Principalmente, la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de 14 de diciembre de 1960 y el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965.

do así un reconocimiento un tanto tímido de los derechos que contiene. Por último, en la redacción del artículo predomina un enfoque individualista, que reconoce como titulares de los derechos a las personas pertenecientes a minorías y no a las minorías como tales, lo que sin embargo se compensa al señalar que los derechos se disponen “en comunidad con otros miembros del grupo”. En suma, su redacción es reflejo de los recelos que en 1966 seguía provocando la protección específica de las minorías. Con todo, el artículo 27 del Pacto presenta la virtualidad de ser la primera norma con pretensiones de aplicación universal que protege a los miembros de las minorías. Para algunos, el artículo en cuestión reconoce en realidad de modo implícito un auténtico derecho a la identidad⁴³.

El contenido de los derechos reconocidos en este artículo se irá desarrollando en la labor del Comité de Derechos Humanos, por medio de opiniones periódicas relativas a Estados parte o a través de comunicaciones de particulares contra dichos Estados. Sin embargo, el ritmo de ratificaciones del Pacto (y de su protocolo) fue relativamente lento en las primeras décadas, por lo que los posicionamientos más interesantes del Comité en torno al artículo 27 corresponden en realidad a la época de los años noventa. Otros debates interesantes se produjeron en el seno de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, que dedicó no pocos esfuerzos a buscar una definición del término minoría. En 1971 Francesco CAPOTORTI fue nombrado Relator Especial con el objeto de realizar un estudio sobre la situación de las personas pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. El estudio de CAPOTORTI fue presentado a la Subcomisión en 1977⁴⁴, constituyéndose en una referencia ineludible en la materia.

Por lo que respecta al marco europeo, los desarrollos jurídicos en materia de protección de las minorías fueron muy escasos en estas décadas. Por un lado, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se mostraba receptiva a la cuestión. Por otra parte, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa incluyó en el Acta Final de Helsinki de 1975 un reconocimiento de los derechos de las minorías nacionales como uno de los principios consagrados por aquélla. El enfoque político de este

⁴³ C. R. FERNANDEZ LIESA, “Protección de las minorías en el Derecho internacional contemporáneo, con especial referencia a las minorías lingüísticas”, cit., p. 225.

⁴⁴ F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations/Centre for Human Rights, Nueva York, 1991.



documento apuntaba más a consideraciones de estabilidad política en el continente, pero ello no obsta a la importancia simbólica de esta inclusión, teniendo en cuenta que se trata del primer documento consensuado entre los dos bloques entonces antagónicos⁴⁵. También en clave de desarrollos jurídicos bilaterales el periodo de los años sesenta a ochenta es prácticamente estéril, salvo por el tratado de Osimo anteriormente aludido, y el acuerdo de 15 de noviembre de 1985 entre los gobiernos de Irlanda y del Reino Unido en relación con Irlanda del Norte, cuya operatividad fue muy limitada y que pronto quedaría superado de hecho.

5. GLOBALIDAD Y DEMOCRACIA EN LA NUEVA EUROPA (1989-2000)

5.1. La tercera gran crisis y el nuevo Derecho de las minorías (1989-1995)

Los años sesenta y setenta habían servido para reactivar debates sepultados bajo los escombros de la segunda guerra mundial, pero los mismos no se habían traducido en desarrollos jurídicos significativos, con la reseñable excepción del artículo 27 del Pacto Internacional. Sin embargo, la caída del muro de Berlín en 1989 marca el comienzo de una nueva etapa para las minorías nacionales. La rápida desintegración de los regímenes comunistas va a crear un contexto que acelerará la aprobación de documentos jurídicos y políticos en la primera mitad de la década de los noventa. La explicación de este cambio de tendencia hay que buscarla en la sensación de inseguridad con la que las instituciones europeas observan la realidad transicional de la Europa central y oriental. Los conflictos de justificación étnica o nacional que surgen en diversos lugares del continente desatan la alarma en la comunidad internacional, que se apresurará a diseñar instrumentos para paliar la desestabilización producida por desajustes identitarios ocultos durante décadas. La caída del comunismo supuso cambios de fronteras por vez primera desde la segunda guerra y algunos de los procesos de reivindicación se acompañaron de hechos violentos e incluso guerras abiertas. Todo ello hizo que la comunidad internacional organizada se implicara en busca

⁴⁵ Sobre el Acta de Helsinki, vid. A. BLOED (ed.), *The challenges of change. The Helsinki summit of the CSCE and its aftermath*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994. P. VAN DIJK, "The Final Act of Helsinki: Basis for a Pan-European System?", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XI, 1980, pp. 97-124.

de soluciones políticas y jurídicas, a través de las distintas organizaciones internacionales.

En Naciones Unidas, este periodo sirve para recoger frutos de las iniciativas sembradas en las décadas anteriores. Un primer logro es la aprobación por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992 de la Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Étnicas o Nacionales, Lingüísticas o Religiosas. En la misma se reconoce el ejercicio individual o colectivo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, así como la obligación de los Estados de tomar medidas positivas para asegurar el cumplimiento de los derechos de las minorías y la preservación de sus elementos de su identidad. Sin embargo, vuelve a echarse en falta una definición del concepto de minoría en cualquiera de sus versiones. Al mismo tiempo, la naturaleza de declaración coloca al texto en el ámbito del llamado *soft-law*, en el que no se prevén mecanismos coercitivos. Esto no obstante, un grupo de trabajo de la Subcomisión ha venido trabajando desde 1995 en la interpretación e implementación de este texto. Por otro lado, es de destacar la labor del Comité de Derechos Humanos respecto al artículo 27 del Pacto Internacional, tanto en la resolución de casos provenientes de comunicaciones individuales⁴⁶, como en la adopción en 1994 de un Comentario General sobre el artículo 27⁴⁷. La interpretación que hace el Comité de los derechos recogidos por el Pacto es muy avanzada, adoptando una posición universalista sobre la existencia de minorías y sobre la posibilidad de que personas extranjeras puedan conformar minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. El Comité subraya también la objetividad de la existencia de las minorías, y la obligación de que los Estados adopten medidas positivas para su protección⁴⁸.

En el ámbito europeo destaca por un lado la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE hasta 1994), que liderará una aproximación política a los conflictos planteados en torno a los derechos de las mi-

⁴⁶ La primera resolución relevante del Comité de Derechos humanos en relación con este artículo se produciría en 1981 en el caso *Lovelace contra Canadá* (Comunicación núm. 24/1977, documento CCPR/C/13/D/24/1977; decisión de 30 de Julio de 1981) y un número mayor de casos no empezaría a resolverse hasta la década de los noventa.

⁴⁷ Comentario de 6 de abril de 1994, Documento CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

⁴⁸ También se adopta en 1989 la Convención para los Derechos del Niño, que incluye en su artículo 30 una cláusula de protección de los derechos de los niños pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas.



norías⁴⁹. La OSCE reparó enseguida en la importancia de la cuestión minoritaria para la estabilidad del continente, y el tema se halla presente ya en 1990 durante la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana. En la misma se alcanzó un acuerdo sobre una lista de derechos que deberían ser reconocidos a las minorías nacionales, que se incorporó al documento final. Esta predisposición favorable se reiteraría en la Carta de París por una nueva Europa, firmada el 21 de noviembre de 1990 por los entonces 34 Estados miembros de la CSCE. La Conferencia de la CSCE en Helsinki en 1992 volvería a tratar extensivamente sobre la cuestión de los derechos de las minorías, de forma que el documento final de aquella incorpora una sección sobre el tema. El mismo documento establece la creación de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN)⁵⁰, figura de vocación

⁴⁹ Sobre la labor de la OSCE en relación con las minorías, vid.: E. BAKKER, "Linguistic Rights and the Organization for Security and Cooperation in Europe", en S. TRIFUNOVSKA(ed.), *Minority Rights in Europe*, cit., pp. 241-254. E. CONDE PEREZ, *La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa* (OSCE), Universidad Complutense, Madrid, 2001. J. HELGESEN, "The Protection of Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE): A note on the Helsinki Document 1992" en J. PACKER y K. MYNTTI (eds.), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo Akademi University, Turku, 1993, pp. 15-22. S. HOLT y J. PACKER, J., "OSCE Developments and Linguistic Minorities", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, núm. 2, 2001. J. PACKER, J., "The protection of Minority Language Rights through the Work of OSCE institutions", en S. TRIFUNOVSKA (ed.), *Minority Rights in Europe*, cit., pp. 255-274. S. PETSCHEN VERDAGUER, "La cuestión de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa", en VV.AA., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos-Universidad del País Vasco, Vitoria, 1995, pp. 169-194. J. WRIGHT, "The OSCE and the Protection of Minority Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp. 190-205.

⁵⁰ Sobre la labor del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, vid.: A. BLOED, y R. LETSCHERT, "The OSCE High Commissioner on national Minorities", en K. HENRARD y R. DUNBAR (eds.), *Synergies in Minority Protection*, cit., pp. 88-118. E. FRIBER y H. NASIC, "The OSCE High Commissioner on National Minorities", en VV.AA., *Institutions for the management of ethno-political conflicts in central and eastern Europe*. Consejo de Europa-ECMI, Estrasburgo, 2008, pp. 13-51. H. J. HEINTZE, "Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, núm. 4, 2000, pp. 381-392. K. J. HUBER, "Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities", en CUTHBERTON y LEIBOWITZ (eds.), *Minorities: The New Europe's old issue*, Atlanta, 1993, pp. 285-309. W. KEMP(ed.), *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, La Haya-Boston-Londres, 2001. N. SAINZ GSELL, "El papel del Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en la prevención y gestión de conflictos", en C. DE CUETO NOGUERAS (coord.), *Seguridad y diversidad*

preventiva que se configura como un mediador para evitar a través de buenos oficios, la escalada de tensión en situaciones potencialmente conflictivas que involucran a minorías nacionales en todo el espacio geográfico de la OSCE. Esto no obstante, el ACMN ha intervenido en ocasiones sobre situaciones meramente internas de algunos Estados en las que los desencuentros entre mayoría y minorías podían entenderse como una amenaza para la estabilidad del país o de su región. La ausencia de una definición de qué debía entenderse por minoría nacional ha otorgado en la práctica al ACMN un importante margen de maniobra para interesarse por situaciones diversas. El ACMN también ha liderado la adopción de recomendaciones sobre los derechos de las minorías en determinados ámbitos temáticos, que sirven de orientación y pauta de interpretación de otros documentos internacionales⁵¹.

Por su parte, el Consejo de Europa dará luz en el mismo periodo a los desarrollos jurídicos más completos en la materia⁵². En la primera mitad de

en las sociedades contemporáneas. Biblioteca nueva, Madrid, 2005, pp. 121-136. R. ZAAGMAN, "The CSCE High Commissioner on National Minorities: an analysis of the mandate and the institutional context", en A. BLOED (ed.), *The challenges of change. The Helsinki summit of the CSCE and its aftermath*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 113-175. R. ZAAGMAN y H. ZAAL, "The CSCE High Commissioner on National Minorities : prehistory and negotiations", en A. BLOED (ed.); *The challenges of change. The Helsinki summit of the CSCE and its aftermath*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 95-111. W. ZELLNER, "The High Commissioner on National Minorities: his work, effectiveness, and recommendations to strengthen the HCNM as an institution", en H.GÄRTNER, A. HYDE-PRICE y E. REITER (eds.), *Europe's new security challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, pp. 265-297.

⁵¹ Las recomendaciones temáticas adoptadas en este sentido por el ACMN hasta la fecha son las siguientes: *The Hague Recommendations on the education rights of national minorities* (1 de octubre de 1996), *The Oslo Recommendations regarding the linguistic rights of national minorities*, (1 de febrero de 1998), *The Lund Recommendations on effective participation of national minorities in public life*, (1 de septiembre de 1999), *Report and Recommendations on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE area*, (10 de marzo de 2000), *Warsaw Guidelines* (participación de las minorías nacionales en los procesos electorales) (1 de enero de 2001), *Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast media* (10 de octubre de 2003), *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* (9 de febrero de 2006), *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, (20 de junio de 2008). Estos documentos pueden ser consultados en la página electrónica del ACMN (<http://www.osce.org/hcnm>).

⁵² Sobre la labor del Consejo de Europa en relación con la protección de las minorías nacionales, vid.: X. DEOP MADINABETIA, *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, IVAP, Oñate, 2000. C.M. DIAZ BARRADO, *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Edisofer, Madrid, 1999. C. M. DIAZ BARRADO, "La protección de las minorías nacionales en Europa: la labor del Consejo de Europa", en F. MARÍÑO MENENDEZ,

la década de los noventa, dos importantes instrumentos verían la luz: la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (CELRM), de 1992, y la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CM-PMN), de 1994. La CELRM tiene en realidad su origen en los años ochenta, como un impulso de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Su texto definitivo sería adoptado por el Comité de Ministros el 22 de junio de 1992. Estrictamente hablando, la Carta no debe considerarse un instrumento de protección de minorías, sino un tratado de orden cultural. Su objetivo fundamental no es el reconocimiento de derechos lingüísticos a las minorías, sino asegurar la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo. Por ello, la Carta no habla de derechos, sino de compromisos asumidos por los Estados parte. Esto no obstante, el contenido de este tratado constituye una forma indirecta y novedosa de proteger a las minorías lingüísticas de Europa. Una de sus especificidades más destacables es su estructura y operatividad. Para un buen número de lenguas minoritarias, la Carta obliga a los Estados parte a asumir compromisos en diversos ámbitos en virtud de un menú de posibles medidas. Los Estados deben cumplir con unos números mínimos de obligaciones asumidas, pero pueden variar de manera importante el tipo de medidas que deciden adoptar para cada lengua o territorio concreto en atención a la situación sociolingüística. Esta flexibilidad de la Carta intenta ante todo adaptarse

C. R. FERNÁNDEZ LIESA, y C. M. DIAZ BARRADO (eds.), *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, pp. 311-436. ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008. C. GIAKOUMOPOULOS, y A. GARCIA ORMAECHEA, "The Protection of Minorities in the Activities of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe", *European Yearbook on Minority Issues*, vol. 2, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 471-474. J. PACKER, y K. MINTTY, *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, cit. G. GILBERT, "The Council of Europe and Minority Rights", en *Human Rights Quarterly*, núm. 18, 1996, pp. 160-189. G. GILBERT, "The Bourgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, núm. 24, 2002, pp. 736-780. J. A. GONZÁLEZ VEGA, "La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa", en I. GARCÍA RODRIGUEZ (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2001, pp. 127-163. K. HENRARD y R. DUNBAR (eds.), *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*, Cambridge University press, Cambridge, 2008, pp. 119-154. K. SCHUMANN, "Le rôle du Conseil de l'Europe", en H. MIALI (ed.), *Minority Rights in Europe: the scope for a transnational regime*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1994, pp. 141-156. P. THORNBERRY y M. A. MARTIN ESTEBANEZ, *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2004.

de la mejor manera posible a la importante variedad de situaciones lingüísticas de las lenguas minoritarias europeas y permite que un mismo instrumento sea útil para el conjunto del continente y que los niveles de obligatoriedad puedan irse adaptando con el paso del tiempo⁵³.

Por su parte, la CMPMN responde al ambiente reinante en los primeros años noventa. En la discusión previa sobre la mejor estrategia para proteger los derechos de las minorías nacionales, las opciones principales eran redactar un Protocolo Adicional a la CEDH que incorporara derechos de las minorías o derechos culturales⁵⁴, o aprobar una convención específica, tesis finalmente adoptada. El Comité de Ministros adoptó el texto de la Convención Marco el 10 de noviembre de 1994. La CMPMN constituye el primer instrumento jurídico multilateral dedicado específicamente a la protección de las minorías nacionales. Así, su nacimiento constituye un acontecimiento remarcable, si bien su contenido no resulta tan avanzado como otros documentos. La CMPMN incorpora el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales de ser tratados como tales o no en función de su voluntad individual. Se reconocen también el derecho a la igualdad, al mantenimiento y desarrollo de la propia cultura, lengua o religión, derechos civiles básicos, algunos derechos lingüísticos, el derecho a la participación, y el derecho de mantener contactos transfronterizos. El listado está aderezado

⁵³ Sobre la CELRM, vid.: VV.AA., *International Conference on the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Estrasburgo, 1998. VV.AA., *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Estrasburgo, 1999. VV.AA., *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002. R. DUNBAR y T. MORIN, *The European Charter for Regional or Minority Languages and the media*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008. M. NIC CRAITH, "Facilitating or Generating Linguistic Diversity: The European Charter for Regional or Minority Languages", en G. HOGAN-BRUN, y S. WOLFF (eds.), *Minority Languages in Europe. Frameworks, Status, Prospects*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003. E. RUIZ VIEYTEZ, "La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ¿un instrumento más para la protección de las minorías lingüísticas?: contenido, límites y oportunidades", en VV.AA., *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias. Una perspectiva sobre su aplicación*, Fundación EKE, Pamplona, 2003. E. RUIZ VIEYTEZ, "Constitutions, Languages, Definitions and the European Charter for Regional or Minority Languages", *Llengua i Dret*, núm. 51, 2009, pp. 227-253. J.M. WOEHRLING, *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Estrasburgo, 2005.

⁵⁴ La Resolución 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa contiene una propuesta de dicho protocolo, una definición de minorías nacionales y un listado de derechos para las mismas.

de condicionantes que dejan a los Estados un amplio margen de interpretación. Del mismo modo, la eterna ausencia de una definición de minoría nacional dificulta la aplicación de la convención en determinados supuestos. En todo caso, la CMPMN constituye un parámetro fundamental de referencia en la materia, si bien es cierto que en Europa los Estados tienden a considerar como minorías nacionales exclusivamente a las minorías tradicionales o históricas, normalmente formadas por nacionales del Estado en el que residen, mientras que en el ámbito universal el artículo 27 del Pacto Internacional resulta aplicable a las minorías sin calificativo nacional alguno. Del contexto político podemos deducir con claridad que la CMPMN es un instrumento principalmente pensado para las minorías de Europa central y oriental que poseen su propio Estado matriz. Esto explica que la aplicación de la convención a otras minorías más recientes o a las minorías sin Estado de otras zonas de Europa resulte más problemática⁵⁵.

⁵⁵ Sobre la CMPMN, vid.: VV.AA., *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe, Estrasburgo, 2004. J.M. BAUTISTA JIMENEZ, "El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías", en *Revista de instituciones europeas*, vol. 22, núm. 3, 1995, pp. 939-960. C.M. DIAZ BARRADO, "La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa: Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, núm. 17, 1999, pp. 125-170. K. GAL, "The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, invierno 2000. A. KORKEAKIVI, "Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 255-272. E. RELAÑO PASTOR, "Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario", en *Migraciones*, núm. 17, 2005, pp.185-214. E. RUIZ VIEYTEZ, "El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales", en F. GOMEZ ISA (dir.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003, pp. 513-526. E. RUIZ VIEYTEZ, "Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82, 2008, pp. 187-225. F. STEKETEE, "The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action?", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, núm. 1, 2001, pp. 1-15. A. VERSTICHEL, A. ALLEN, B. DE WITTE. y P. LEMMENS (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities, A Useful Pan-European Instrument?*, Intersentia, Mortsel, 2008. M. WELLER (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Finalmente, debe hacerse mención en este punto de los numerosos tratados bilaterales que se firmaron a partir de 1991 entre los países de la Europa central y oriental, y que incluían disposiciones relativas a la protección recíproca de las minorías nacionales. Frente a la escasez de este tipo de instrumentos que había caracterizado la época de la posguerra, en un corto espacio de tiempo se firmaron un alto número de tratados. Nuevamente, el objetivo de estos instrumentos era garantizar la estabilidad del continente en una época de convulsiones, pero la protección recíproca de las minorías nacionales es al mismo tiempo una exhibición de la voluntad democratizadora de estos países. El primero de estos convenios es el Tratado de 17 de junio de 1991 de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa entre la República Federal de Alemania y Polonia. Con posterioridad, más de una veintena de convenios bilaterales fueron firmados entre distintos Estados de la región. En estos tratados se incluyen habitualmente el derecho a preservar la propia identidad, a la participación efectiva en los procesos de decisión nacionales o locales, así como derechos lingüísticos y culturales especialmente centrados en la esfera educativa. Sin embargo, los tratados no suelen prever mecanismos específicos de control de su cumplimiento, más allá de comités intergubernamentales de seguimiento. Al igual que en el caso de la CMPMN, el derecho a la autonomía personal o territorial de las minorías no se incluye en el listado de derechos reconocidos. De cualquier manera, los tratados bilaterales completan el elenco de documentos que forman una nueva generación de normas del Derecho de las minorías⁵⁶.

5.2. Consolidación y nuevos retos: hacia el cambio de siglo (1995-2000)

La segunda generación del Derecho de las minorías (la primera sería la de la época de entreguerras) respondió a la necesidad de ayudar a la estabilidad política europea tras la caída del telón de acero. Sin embargo, dado el papel simbólico que todo Derecho juega, su propia aprobación también serviría para consolidar delante de la opinión pública el discurso político que valora la diversidad como un elemento positivo. De este modo, algunas de las tendencias

⁵⁶ Sobre los tratados bilaterales de los años noventa que incorporan protección de minorías, vid.: A. BLOED y P. VAN DIJK (eds.), *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, La Haya/Boston/Londres, 1999. E. LANTSCHNER y R. MEDDA-WINDISCHER, "Protection of National Minorities through Bilateral Agreement in South-Eastern Europe", *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2003, pp. 535-564.

ideológicas que se desarrollaron en las décadas anteriores consiguieron un cierto reconocimiento jurídico. El incipiente Derecho de las minorías sería también denominado a largo plazo como Derecho de la diversidad. El mero transcurso del tiempo legitimaría los desarrollos jurídicos de comienzos de los años noventa y ello se retroalimentaría con las ideas de promoción de la diversidad que enlazaban con los discursos multiculturalistas de los años sesenta y setenta. La experiencia inmigratoria de un buen número de países occidentales también contribuiría a una mayor apertura frente a la diversidad, lo que ayudaría a consolidar una visión más favorable al reconocimiento de derechos de las minorías. El ambiente intelectual postmoderno enmarcaba mejor la valorización de lo local y una cierta oleada de ecologismo cultural se reflejaba en el apoyo a la conservación de los patrimonios culturales tradicionales. Todo ello servía de base al reconocimiento de culturas minoritarias, la revalorización del localismo cultural e histórico o la mayor aceptación de ideas políticas favorables al autogobierno y a la participación de comunidades indígenas y minorías. Esta tendencia positiva no se vería truncada en realidad hasta el final de siglo, simbólicamente representado por el impacto social del 11 de septiembre de 2001.

Así, en la segunda mitad de los años noventa podemos hablar fundamentalmente de consolidación del Derecho de las minorías. Los desarrollos jurídicos adoptados van a adquirir carta de naturaleza, particularmente con la entrada en vigor en 1998 de la CMPMN y de la CELRM. Ninguna de las dos convenciones permite la presentación de reclamaciones específicas, pero en ambas se prevé un control de su aplicación a través de comités de expertos independientes que valoran en informes públicos su grado de cumplimiento en los distintos Estados parte. Con la emisión de sus primeros informes los respectivos comités de expertos empezaron a interpretar el contenido de estos tratados y a crear un cuerpo de opiniones sobre sus potencialidades. A esto debe añadirse la creciente labor del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en torno al artículo 27 o a otros derechos recogidos en el Pacto que pudieran afectar a personas pertenecientes a minorías. De manera paralela, en la segunda mitad de los años noventa continuó desarrollándose la labor del ACMN de la OSCE. A todo ello se añade la creación en 1995 por la Subcomisión de Prevención de la Discriminación de las Naciones Unidas de un Grupo de Trabajo específico sobre minorías que se convertiría más tarde en grupo permanente.

De este modo, puede decirse que en los últimos años del siglo XX ya había comenzado el proceso de consolidación de la segunda generación de documen-

tos de protección de los derechos de las minorías y se adivinaba la emergencia de una suerte de acervo jurídico común en la cuestión⁵⁷, al menos en el continente europeo. Prueba de la progresiva construcción de este acervo común es que la propia Unión Europea adoptó una parte del mismo como exigencia a los países candidatos a su incorporación a la Unión⁵⁸. De este modo, el respeto de los derechos humanos, con mención expresa a la protección de las minorías, se convirtió en uno de los llamados criterios de Copenhague que presidieron el proceso de ampliación de la UE hacia los países de Europa central y oriental. La motivación para disponer esta condición no era sino garantizar una estabilidad política y unos estándares mínimos de respeto a los derechos humanos para los nuevos Estados miembros. Aunque en algunos casos la exigencia en este punto no fue muy rigurosa, lo cierto es que el largo proceso de ampliación de la UE fue un acicate para la ratificación de los convenios del Consejo de Europa y para modificaciones legislativas internas. También las nuevas constituciones de los países de la Europa central y oriental dedicaron a los derechos de las minorías mucha más atención que las de sus futuros socios occidentales⁵⁹.

⁵⁷ X. ARZOZ SANTISTEBAN, "El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 378. Para FERNANDEZ LIESA, en el ámbito de los derechos lingüísticos existe también un estándar mínimo, puesto que se ha consolidado una *opinio iuris* en el sentido de que determinados derechos forman parte del Derecho internacional positivo, sin perjuicio de que dicho estándar abstracto deba ser aplicado de modo diferente en cada caso, conforme a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad: C.R. FERNANDEZ LIESA, "Protección de las minorías en el Derecho internacional contemporáneo, con especial referencia a las minorías lingüísticas", cit., pp. 237 y 239.

⁵⁸ G. PENTASSUGLIA, *Minorities in International Law*, cit., p. 153. B. ARP, *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 390-394.

⁵⁹ Sobre las minorías en Europa central y oriental y la ampliación de la Unión Europea, vid.: R. FERRERO, "La situación de las minorías nacionales en Europa centro-oriental diez años después", en G.A. PEREZ SÁNCHEZ, y R.M. MARTÍN DE LA GUARDIA (coords.), *La Europa del Este: del telón de acero a la integración en la Unión Europea*, Biblioteca nueva, Madrid, 2002, pp. 79-96. R. FERRERO, La protección de los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización europeo, en *Lamusa digital*, núm. 5, 2004. J. HUGHES y S. GWENDOLYN, "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, núm. 1, 2003. E. RUIZ VIEYTEZ, "Derechos humanos y minorías nacionales en los nuevos Estados de la UE", en J.R. FLECHA ANDRES, y C. GARCIA NICOLAS, *Retos y desafíos de la ampliación: las claves de la nueva Unión Europea*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 85-124. P. VERMEERSCH, "EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, núm. 1, 2003.

En realidad, el mayor obstáculo a la consolidación de ese supuesto acervo común europeo en materia de derechos de las minorías procedía de algunos países occidentales. Así, las posiciones de Francia o Grecia, u otras menos aparentes, no favorecían la asunción sincera de los compromisos por parte de los países orientales. Junto a la progresiva consolidación de un acervo común, se evidenciaba también la existencia de profundas diferencias en el enfoque que los distintos países dan a la presencia de minorías nacionales en su seno. Éstas varían desde la negación pura y simple hasta el reconocimiento que incluye medidas positivas de participación, pasando por acomodos específicos o por la inclusión de los hechos minoritarios en una estructura territorial general. En cuanto a desarrollos jurídicos bilaterales, apenas podríamos incluir en esta fase el Acuerdo de Viernes Santo de 1998 para Irlanda del Norte.

En el final de siglo, los debates en torno a los derechos de las minorías se avivarían, gracias en parte a la incipiente consolidación de las normas ya citadas. Ello anunciaba un momento de cierta eclosión intelectual algo posterior, cuyos frutos en forma de nuevos centros de investigación específicos⁶⁰ y un creciente número de publicaciones, incluso periódicas⁶¹, llegarían ya en la primera década del siglo XXI, en la que Naciones Unidas también contribuiría con nuevas iniciativas institucionales⁶². Este desarrollo temporal, unido a las realidades de varias sociedades occidentales, ayudaría a su vez a plantear cada vez con más fuerza el debate sobre los derechos de las nuevas minorías respecto a las minorías tradicionales, así como la relación de éstas con las comunidades indígenas, cuya protección ha seguido un proceso paralelo pero diferenciado. Por último, una contrastada revitalización de las religiones y la mayor interrelación entre ellas derivada en parte de los movimientos de población han servido para reactivar los debates en torno a los derechos de las minorías religiosas, con interesantes derivadas hacia la gestión democrática de la diversidad cultural⁶³.

⁶⁰ Pueden citarse como ejemplos principales ECMI (European Centre for Minority Issues), establecido en Flensburg, o Eurac (European Academy of Bolzano/Bozen), que posee un importante instituto sobre minorías.

⁶¹ Destaca por su solidez el *European Yearbook of Minority Issues*, publicado en Leiden y Boston por Martinus Nijhoff Publishers bajo la dirección académica conjunta de ECMI y Eurac.

⁶² Como la relatoría del Consejo para los derechos de las minorías (2005) y el Foro de minorías (2007).

⁶³ E. RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

6. CONCLUSION

El siglo XX se inició en Europa con el reto de dar acomodo a las demandas crecientes de numerosas minorías nacionales y se cerró tras un convulso paréntesis que sirvió para alumbrar la mayor profusión de normas protectoras de sus derechos. Aunque el objetivo inicial de la protección de las minorías fue el de la estabilidad política, la teoría de los derechos humanos ha subsumido los llamados derechos de las minorías como parte integrante de aquéllos. Si una base del reconocimiento de los derechos humanos es la lucha por la igualdad, la condición de las minorías en sus respectivos espacios políticos ha debido ser forzosamente objeto de atención preferente. Puesto que la democracia no puede derivar en la tiranía de las mayorías, tratar de modo diverso lo que son situaciones diferentes es un factor crucial de dicha igualdad⁶⁴. Los llamados derechos de las minorías son de esta manera un paso en el camino hacia la consecución de la igualdad y en la lucha contra la discriminación.

Los avances de finales del siglo parecen consolidar esta tendencia, si bien los retos que se anuncian tras la aparición de esta nueva generación de normas protectoras son también relevantes. El plano de la protección de las minorías camina hoy en paralelo al de la gestión democrática de la diversidad. El debate sobre los derechos humanos de los grupos minoritarios tiene hoy que ser puesto en relación con al menos otros dos ámbitos de indudable actualidad: el del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el del tratamiento de los inmigrantes o residentes extranjeros. No en vano, la gestión democrática de la diversidad, con el consiguiente encaje de las minorías en espacios formalmente democráticos, es posiblemente el mayor reto al que se enfrenta la Política en los sistemas democráticos avanzados. A la delicada relación teórica y práctica que pueda establecerse entre los derechos de las minorías tradicionales y los de las llamadas “nuevas minorías”, se suma otro debate que el final del siglo XX anuncia ya con fuerza y que deberá ser resuelto en el marco de la gestión democrática de la diversidad: el de la naturaleza genérica o específica de los llamados “derechos de las minorías”.

⁶⁴ F. PALERMO y J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2008, p. 7.



7. BIBLIOGRAFIA

- ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X., "El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007 pp. 347-381.
- AURESCU, B., "Cultural Nation versus Civic Nation: Which Concept for the Future Europe? A Critical Analysis of the Parliamentary Assembly's Recommendation 1735 (2006) on The Concept of Nation", en *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 147-159.
- AZCARATE, P., *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Universidad Carlos III, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- BAUTISTA JIMENEZ, J.M., "La vinculación entre la protección de algunos derechos fundamentales y la seguridad y paz internacionales: el antecedente de la Sociedad de Naciones", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, pp. 1-35.
- BLOED, A., y VAN DIJK, P., *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties. The Case of Central and Eastern Europe*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1999.
- BOKATOLA, I.O., *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruselas, 1992.
- CAPOTORTI, F., *Study on the Rights of Persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations/Centre for Human Rights, Nueva York, 1991.
- CASTELLA SUBIRATS, S., *La protección internacional de las minorías. El estatuto jurídico internacional de las minorías: una aproximación histórica al desarrollo normativo y la acción institucional*, Silva Editorial, Tarragona, 2002.
- CONDE PEREZ, E., *La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)*. Universidad Complutense, Madrid, 2001.
- CONTRERAS MAZARIO, J.M., *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- DEOP MADINABEITIA, X., *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, IVAP, Oñate, 2000.
- DIAZ BARRADO, C.M., *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Edisofer, Madrid, 1999.
- DIAZ PEREZ DE MADRID, A., *La protección de las minorías en Derecho internacional*, Granada, Universidad de Granada, 2004.
- DUGAST, J., *La vida cultural en Europa entre los siglos XIX y XX*, Paidós, Barcelona, 2003.

- FERNANDEZ LIESA, C.R., "La protección de las minorías en el Derecho internacional general. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional", en MARIÑO MENENDEZ, F., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DIAZ BARRADO, C.M., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, pp. 51-217.
- FERNANDEZ LIESA, C.R., "Protección de las minorías en el Derecho internacional contemporáneo, con especial referencia a las minorías lingüísticas", en MARIÑO MENENDEZ, F., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DIAZ BARRADO, C.M., *La protección internacional de las minorías*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, pp. 219-309.
- FERRERO, R., "La situación de las minorías nacionales en Europa centro-oriental diez años después", en PEREZ SÁNCHEZ, G.A. y MARTÍN DE LA GUARDIA, R.M. (coords.), *La Europa del Este: del telón de acero a la integración en la Unión Europea*, Biblioteca nueva, Madrid, 2002, pp. 79-96.
- FERRERO, R., La protección de los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización europeo, en *Lamusa digital*, núm. 5, 2004.
- GAILLARD, J.M. y ROWLEY, A., *Historia de un continente. Europa desde 1850*, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- GILBERT, G., "The Bourgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights", en *Human Rights Quarterly*, num 24, 2002, pp. 736-780.
- GONZALEZ VEGA, J. A., "La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa", en GARCIA RODRIGUEZ, I. (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2001, pp. 127-163.
- HENRARD, K., *Devising an Adequate System of Minority Protection*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 2000.
- HENRARD, K. y DUNBAR, R. (eds.), *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*. Cambridge University press, Cambridge, 2008.
- JACKSON-PREECE J., "Minority rights in Europe: from Westphalia to Helsinki", *Review of International Studies*, núm. 23-1, 1997, pp. 75-92.
- KEMP, W. (ed.), *Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer Law International, La Haya-Boston-Londres, 2001.
- LANTSCHNER, E. y MEDDA-WINDISCHER, R., "Bilateral approach to the protection of kin-minorities", *The protection of national minorities by their kin-state*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2002, pp. 107-133.
- MAGOSCI, P.R., *Historical Atlas of East Central Europe*, University of Washington Press, Seattle, 1995.
- MALLOY, T. H., "Deconstructing the Nation for the 21st Century through a Critical Reading of the Parliamentary Assembly's Recommendation 1735 (2006)", en *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 161-177.

- MARIÑO, F., "Derecho internacional contemporáneo y protección de las minorías y de sus miembros", en AZCARATE, P., *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Universidad Carlos III, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 91-110.
- NUÑEZ SEIXAS, X.M., *Movimientos nacionalistas en Europa. Siglo XX*, Editorial Síntesis, Madrid, 1998.
- NUÑEZ SEIXAS, X.M., "La cuestión de las minorías nacionales en Europa y la Sociedad de las Naciones (1919-1939): el contexto histórico de la actuación de Pablo de Azcarate", en AZCARATE, P., *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Universidad Carlos III, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 45-87.
- NUÑEZ SEIXAS, X.M., *Entre Ginebra y Berlín. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa: 1914-1939*, Akal, Madrid, 2001.
- PALERMO F. y WOELK, J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova, 2008.
- PENTASSUGLIA, G., *Minorities in International Law*, Consejo de Europa / European Center for Minority issues, Estrasburgo, 2002.
- PETSCHEN VERDAGUER, S., *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- RELAÑO PASTOR, E., *La protección internacional de las minorías religiosas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- RUIZ VIEYTEZ, E., *La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.
- RUIZ VIEYTEZ, E., "Minorías Europeas y Estado de Derecho", en GARCIA RODRIGUEZ, I. (ed.), *Las Minorías en una Sociedad Democrática y Pluricultural*, Universidad de Alcalá, 2001, pp. 55-81.
- RUIZ VIEYTEZ, E., "Derechos humanos y minorías nacionales en los nuevos Estados de la UE", en FLECHA ANDRES, J.R. y GARCIA NICOLAS, C., *Retos y desafíos de la ampliación: las claves de la nueva Unión Europea*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 85-124.
- RUIZ VIEYTEZ, E., *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch-Universidad de Valencia, Valencia, 2006.
- SPILOPOULOU, S., "Multiculturalism in Crisis?", en RUIZ VIEYTEZ, E. y DUNBAR, R. (eds.), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Humanitarian Net, Bilbao, 2007.
- THORNBERRY, P. y MARTIN ESTEBANEZ, M.A., *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2004.
- VV.AA., *From Theory to Practice: The European Charter for Regional or Minority Languages*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002;
- VV.AA., *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe, Estrasburgo, 2004.

WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

WOEHLING, J.M., *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Council of Europe, Strasbourg, 2005.

EDUARDO J. RUIZ VIEYTEZ
Instituto de Derechos Humanos
Universidad de Deusto
Avda. Universidades, 24
48007 BILBAO
e-mail: ejruiz@der.deusto.es

